



Open Access Repository

www.ssoar.info

Gemeinsame Parlamentsausschüsse

Iwers, Steffen Johann

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Iwers, S. J. (2020). *Gemeinsame Parlamentsausschüsse*. (Wahlperiode Brandenburg, 7/5). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-66296-5>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Gemeinsame Parlamentsausschüsse

Bearbeiter: Dr. Steffen Johann Iwers

Datum: 27. Januar 2020

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind unter www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de veröffentlicht. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------|--|----|
| A. | Auftrag..... | 2 |
| B. | Stellungnahme | 3 |
| I. | Verfassungsrechtliche Unzulässigkeit eines gemeinsamen Ausschusses..... | 3 |
| 1. | Verstoß gegen Art. 70 Abs. 1 LV | 4 |
| 2. | Demokratie, Volkssouveränität, Repräsentation, Art. 2, 55 Abs. 1 LV | 5 |
| a) | Rückbindung des Landtages an das Staatsvolk | 6 |
| aa) | Vollmitgliedschaft „fremder“ Abgeordneter in einem Ausschuss | 6 |
| bb) | Beratende Mitgliedschaft fremder Abgeordneter in einem Ausschuss | 9 |
| b) | Verhältnis des Ausschusses zur Landesregierung..... | 11 |
| II. | Möglichkeiten der Zusammenarbeit des Landtages mit anderen Landesparlamenten | 13 |
| III. | Zusammenfassende Beantwortung der Fragen | 16 |

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst ist um Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit und Voraussetzungen der Bildung eines gemeinsamen Berlin-Brandenburg-Ausschusses des Landtages Brandenburg mit dem Abgeordnetenhaus von Berlin und ggf. eines weiteren gemeinsamen Ausschusses des Landtages Brandenburg und des Sächsischen Landtages zur Begleitung der Strukturentwicklung in der Lausitz gebeten worden. Im Einzelnen lauten die Fragestellungen wie folgt:

1. Kann ein gemeinsamer Ausschuss zweier Landesparlamente auf der Grundlage der Geschäftsordnungen beider Parlamente eingerichtet werden oder bedarf es dazu einer gesonderten Vereinbarung der beiden Parlamente? Sind dabei thematische Begrenzungen zu beachten?
2. Wenn es einer gesonderten Vereinbarung beider Parlamente bedarf: Welche Fragen sind in diesem Zusammenhang unverzichtbar zu regeln?

3. Wie sollte die Besetzung eines solchen Ausschusses geregelt werden? Muss der Ausschuss sich aus der gleichen Anzahl Abgeordneter beider Parlamente zusammensetzen?

4. Sind – vor dem Hintergrund unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse in den Parlamenten – im Ausschuss jeweils voneinander getrennte Abstimmungen der Brandenburger Abgeordneten und der Abgeordneten des jeweils anderen Parlaments unverzichtbar oder wäre es rechtlich zulässig, dass der gemeinsame Ausschuss als Ganzes eine Beschlussempfehlung an beide Parlamente unterbreitet oder eine gemeinsame Aufforderung an beide Regierungen (z.B. zur Berichterstattung) formuliert?

B. Stellungnahme

Im Folgenden wird zunächst dargestellt, dass die Bildung eines gemeinsamen Ausschusses nicht mit der Landesverfassung Brandenburg (LV) vereinbar ist (I.). Danach wird aufgezeigt, welche Möglichkeiten der Zusammenarbeit der Länderparlamente im Bereich der Ausschussarbeit bestehen und wie die Ausgestaltung des Verfahrens prinzipiell erfolgen kann (II.).

I. Verfassungsrechtliche Unzulässigkeit eines gemeinsamen Ausschusses

Gemäß Art. 70 Abs. 1 LV, § 73 Abs. 1 vorlGOLT¹ bestellt der Landtag aus seiner Mitte einen Hauptausschuss und weitere Fachausschüsse für die Dauer der Wahlperiode. Gemäß Art. 70 Abs. 3 LV, § 75 Abs. 1 vorlGOLT werden die Ausschüsse im Rahmen der ihnen vom Landtag erteilten Aufträge tätig. Innerhalb ihres Aufgabenbereiches können sie sich auch aus eigener Initiative mit einer Sache befassen und dem Landtag Empfehlungen unterbreiten. Nach § 75 Abs. 1 Satz 3 vorlGOLT rechnen zu den Empfehlungen auch Gesetzentwürfe. Gemäß Art. 66 Abs. 1 Alt. 2 LV, § 82 Abs. 1 vorlGOLT kann ein Drittel der Mitglieder eines Ausschusses die Anwesenheit eines jeden Mitgliedes der Landesregierung verlangen (Zitierrecht). Nach Art. 56 Abs. 2 Satz 1 LV haben die Abgeordneten das Recht, in den Ausschüssen Fragen zu stellen.

Den Ausschüssen kommen damit zwei wesentliche Funktionen zu: die Mitwirkung an der Gesetzgebung im parlamentarischen Verfahren sowie die Kontrolle der Landesregierung.

¹ Vorläufige Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg vom 25. Sept. 2019.

Zu prüfen ist, ob die Bestellung eines (ständigen) Fachausschusses „Zusammenarbeit der Länder Berlin und Brandenburg“ oder eines vergleichbaren Ausschusses mit einem anderen Landesparlament, dem Abgeordnete beider Bundesländer angehören, mit Verfassungsrecht vereinbar wäre.

1. Verstoß gegen Art. 70 Abs. 1 LV

Die Bildung eines derartigen gemeinsamen Ausschusses des Landtages Brandenburg müsste mit Art. 70 Abs. 1 LV vereinbar sein. Nach dieser Vorschrift werden die Ausschüsse „aus der Mitte“ des Landtages gebildet. Diese Vorgabe, die sich auch in den Art. 75 LV (Gesetzesinitiative) und Art. 69 Abs. 1 Satz 1 LV (Wahl des Präsidiums)² findet, beschränkt den Kreis der jeweils Berechtigten von Verfassungs wegen auf Mitglieder des Landtages.³ Anders als im Falle von Enquete-Kommissionen, bei denen eine Beteiligung parlamentsfremder Dritter parlamentsgewohnheitsrechtlich und wegen der in Art. 73 Satz 3 LV vorgesehenen näheren Regelung „durch Gesetz“ zulässig ist,⁴ „können nur Abgeordnete Mitglieder eines Ausschusses sein“.⁵ Eine Mitgliedschaft von Abgeordneten eines anderen Parlaments in einem Ausschuss des Landtages Brandenburg ist daher mit Art. 70 Abs. 1 LV nicht vereinbar.

Dieser Befund stellt keine Besonderheit des brandenburgischen Verfassungsrechts dar. Für den Deutschen Bundestag wird davon ausgegangen, dass ein Bundestagsausschuss „zwingend“ nur aus dem Kreis der Mitglieder des Bundestages gebildet werden kann, anderenfalls handele es sich bei dem Gremium nicht um einen Ausschuss im Sinne des Art. 43 GG. Da eine zu Art. 70 Abs. 1 LV vergleichbare Regelung, die die Bildung der Ausschüsse „aus der Mitte“ des Parlaments vorgibt, im Grundgesetz nicht existiert, wird zur Begründung auf die Rechtsstellung der Ausschüsse als (Hilfs-)Organe des Deutschen Bundestages, auf die ihnen zugewiesene Aufgabe, vorbereitende Beschlussorgane des Plenums des Bundestages zu sein, sowie auf ihre Beteiligtenfähigkeit (als „mit eigenen

² Hierzu *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 69 Ziff. 1: „Dass die Mitglieder des Präsidiums Mitglieder des Landtages sein müssen, ist eine Selbstverständlichkeit, die aus dem Selbstorganisationsrecht des Parlamentes folgt. Die Worte ‘aus der Mitte des Landtages’ haben daher keine eigene rechtliche Bedeutung.“

³ Oder aus diesen gebildete Untergliederungen und Funktionsträger des Landtages, vgl. § 40 Abs. 1 Satz 1 vorlGOLT: Fraktionen, Gruppen, Präsidentin oder Präsident, Präsidium oder Ausschüsse.

⁴ *Lieber* (Fn. 2), Art. 70 Ziff. 1; vgl. § 2 Abs. 1 Gesetz über die Enquete-Kommissionen des Landtages Brandenburg (EnKoG).

⁵ *Lieber* (Fn. 2), Art. 70 Ziff. 1; gemeint sind brandenburgische Abgeordnete.

Rechten ausgestattete Teile dieser Organe“, § 63 BVerfGG) im Verfassungsprozess verwiesen.⁶ Auch in der landesverfassungsrechtlichen Literatur wird durchweg angenommen, im Unterschied zu sonstigen Gremien, etwa Enquete-Kommissionen,⁷ dürften Parlamentsausschüssen ausschließlich Mitglieder des jeweiligen Parlaments angehören.⁸

2. Demokratie, Volkssouveränität, Repräsentation, Art. 2, 55 Abs. 1 LV

Ein gemeinsamer Ausschuss stünde auch in Widerspruch zu den in Art. 2 und Art. 55 Abs. 1 LV niedergelegten Verfassungsprinzipien der Demokratie, der Volkssouveränität und der Repräsentation des brandenburgischen Volkes durch den Landtag, da andere als die brandenburgischen Abgeordneten nicht dazu legitimiert sind, an der parlamentarischen Vertretung des brandenburgischen Volkes mitzuwirken. Da diese Verfassungsprinzipien auch Bestandteil des Homogenitätsprinzips des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG sind,⁹ nach dem die Länder auf die Grundsätze insbesondere des demokratischen Rechtsstaates verpflichtet werden, ist auch ein Verstoß gegen Bundesverfassungsrecht in Betracht zu ziehen.¹⁰

⁶ Linke, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Lieferung 4/18, Art. 43 Rn. 64 m.w.N. (zu Art. 43 GG); vgl. auch Stern, Staatsrecht II, 1980, S. 53 (zu Art. 43 GG).

⁷ Hübner, in: v. Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, 1995, Art. 17 Rn. 3; Caspar, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 17 Rn. 8; Korbmacher, in: Driehaus, Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 44 Rn. 6; Hopfe, in: Linck u.a., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1. Aufl. 2013, Art. 62 Rn. 43; Hummrich, in: Brocker/Droge/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 89 Rn. 8; vgl. auch Winkelmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 23 Rn. 7.

⁸ David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 23 Rn. 46: „Ausschüsse der Bürgerschaft ... sind nur solche, die ausschließlich aus Mitgliedern der Bürgerschaft gebildet werden. Gemischt besetzte Gremien gehören nicht zu den parlamentarischen Ausschüssen, also solche, in die die Bürgerschaft Abgeordnete als Mitglieder neben anderen, die ihre Legitimation aus einer anderen Quelle beziehen, entsendet.“; Zapfe, in: Classen/Litten/Wallerath, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2. Aufl. 2015, Art. 33 Rn. 5; Baer, in: Fischer-Lescano u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1. Aufl. 2016, Art. 105 Rn. 2; Neumann, Die Niedersächsische Verfassung, 3. Aufl. 2000, Art. 20 Rn. 2; Lontzek, in: Epping u.a., Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 1. Aufl. 2012, Art. 20 Rn. 35.

⁹ Siehe nur Nierhaus/Engels, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 7, 15.

¹⁰ Zur (verneinten) Vereinbarkeit von Landesverfassungsrecht, mit dem ein gemeinsamer Ausschuss der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein ermöglicht werden sollte, mit dem Grundgesetz s. Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Gutachten vom 23. März 2012 „Rechtliche Realisierbarkeit der Anträge Drs. 17/1894 sowie 17/1979“, S. 12 ff. Das Gutachten findet sich hier: <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl17/umdrucke/3800/umdruck-17-3895.pdf>.

a) Rückbindung des Landtages an das Staatsvolk

aa) Vollmitgliedschaft „fremder“ Abgeordneter in einem Ausschuss

Zunächst soll für die Prüfung von einer vollwertigen, derjenigen der brandenburgischen Abgeordneten entsprechenden Mitgliedschaft „fremder“ Abgeordneter in dem Ausschuss ausgegangen werden.

Die Strukturentscheidung für einen demokratischen Staat trifft Art. 2 Abs. 1 LV („Brandenburg ist ein ... demokratisches Land“). Zentral sieht das Demokratieprinzip vor, dass die Staatsgewalt vom Staatsvolk ausgeht. Hierneben dürfen keine anderen Legitimationsquellen staatlichen Handelns bestehen.¹¹ Zentraler Gehalt des Demokratieprinzips ist somit die Volkssouveränität und der Gedanke der ununterbrochenen Legitimationskette von der (Wahl-)Entscheidung des Volkes zum Handeln der Staatsorgane.¹² Diese Strukturentscheidung hebt die Landesverfassung besonders hervor, indem sie in ihrem Art. 2 Abs. 2 das Volk als Träger der Staatsgewalt ausweist.¹³

Die (Notwendigkeit der) Legitimierung des Landtages und seiner Abgeordneten durch das Staatsvolk¹⁴ kommt sowohl in Art. 55 Abs. 1 Satz 1 LV zum Ausdruck, wonach der Landtag die gewählte Vertretung des Volkes ist, als auch in Art. 56 Abs. 1 Satz 1 LV, der die Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes ausweist¹⁵. Der Landtag und seine Abgeordneten erhalten aufgrund der Volkswahl eine unmittelbare personelle demokratische

¹¹ *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 4; *Sachs*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 12.

¹² *Lieber* (Fn. 2), Art. 2 Ziff. 2.9.; BVerfG, Beschl. vom 5. Dez. 2002, Az. 2 BvL 5/98, 2 BvL 6/98, juris Rn. 144: „Demokratieprinzip in seiner traditionellen Ausprägung einer ununterbrochen auf das Volk zurückzuführenden Legitimationskette für alle Amtsträger“.

¹³ *Lieber* (Fn. 2), Art. 2 Ziff. 2.9, 3.

¹⁴ Eine ausdrückliche Bestimmung des brandenburgischen Volkes, das Träger der Staatsgewalt ist, erfolgt durch die LV nicht. Art. 3 Abs. 1 LV, der überschrieben ist mit „Staatsvolk“, legt in seinem Satz 1 lediglich fest, dass Bürger im Sinne dieser Verfassung alle Deutschen i.S.d. Art. 116 Abs. 1 GG mit ständigem Wohnsitz im Land Brandenburg sind. Einwohner sind nach Satz 2 der Bestimmung alle Personen mit ständigem Wohnsitz im Land Brandenburg unabhängig von der Staatsangehörigkeit. Für die Wahl des Landtages ist das Staatsvolk jedoch in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 LV bestimmt (*Lieber* [Fn. 2], Art. 3 Ziff. 1), da dies im Bund und in den Ländern nur von Deutschen getragen werden kann. Entsprechend gewährt Art. 22 Abs. 1 Satz 1 LV auch nur Bürgern das Wahlrecht zum Landtag (vgl. *Iwers*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 22 Ziff. 2 m.w.N.).

¹⁵ *Lieber* (Fn. 2), Art. 2 Ziff. 3, Art. 56 Ziff. 1.1.

Legitimation für alle wahrgenommenen Aufgaben,¹⁶ „die Wahlen zur Volksvertretung sind der Grundakt demokratischer Legitimation“.¹⁷

Die genannten Verfassungsbestimmungen bringen auch das Repräsentationsprinzip zur Geltung, wonach die vom Volk ausgehende Staatsgewalt vom Landtag in seiner Gesamtheit ausgeübt wird.¹⁸ Das BVerfG führt mit Bezug auf den Bundestag aus, dieser sei unmittelbares Repräsentationsorgan des Volkes und bestehe aus den als Vertretern des ganzen Volkes gewählten Abgeordneten, die insgesamt die Volksvertretung bildeten. Der (durch Art. 38 Abs. 1 GG gewährleistete) repräsentative verfassungsrechtliche Status der Abgeordneten sei Grundlage für die repräsentative Stellung des Bundestages, der als besonderes Organ (Art. 20 Abs. 2 GG) die vom Volk ausgehende Staatsgewalt ausübe. Die ihm von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben nehme er nicht losgelöst von seinen Mitgliedern, sondern in der Gesamtheit seiner Mitglieder wahr. Dies folge vor allem daraus, dass die Repräsentation des Volkes sich im Parlament darstelle, daher nicht von einzelnen oder einer Gruppe von Abgeordneten, auch nicht von der parlamentarischen Mehrheit, sondern vom Parlament als Ganzem, d.h. in der Gesamtheit seiner Mitglieder als Repräsentanten, bewirkt werde.¹⁹

Mit diesen Verfassungsprinzipien stünde eine Mitgliedschaft anderer als der brandenburgischen Abgeordneten in einem nach Art. 70 Abs. 1 LV gebildeten Ausschuss in Widerspruch. Als Träger der Staatsgewalt steht das brandenburgische Volk mit dem Landtag und seinen Abgeordneten in einer wechselseitigen Beziehung: Nur das brandenburgische Volk wählt den Landtag und seine Abgeordneten (und zwar nur diese) und legitimiert sie hiermit (und niemanden sonst) zu seiner Vertretung, in Sonderheit zur Gesetzgebung. Abgeordnete anderer Landesparlamente sind nicht durch das brandenburgische, sondern allein durch das Staatsvolk etwa Berlins oder Sachsens legitimiert, sie sind nicht Mitglieder der zur Repräsentation des brandenburgischen Volkes berufenen, durch den Landtag ausgeübten Vertretung und können daher nicht an ihr beteiligt sein: „Die Repräsentationsfunktion des Parlaments ... ist gewissermaßen die funktionelle Konsequenz des Repräsentationsprinzips. Das Parlament repräsentiert die Bürgerinnen und Bürger in ihrer plura-

¹⁶ Sachs (Fn. 11), Art. 20 Rn. 36.

¹⁷ BVerfG, Beschl. vom 15. Jan. 2009, Az. 2 BvC 4/04, juris, Rn. 12.

¹⁸ Pieroth (Fn. 11), Art. 38 Rn. 41 f.

¹⁹ BVerfG, Urt. vom 13. Juni 1989, Az. 2 BvE 1/88, juris, Rn. 102 f.

listischen Vielfalt und ermöglicht auf diese Weise deren Teilhabe an der politischen Willensbildung *innerhalb ihrer* und *für ihre* politische Gemeinschaft.“²⁰

Dieses Ergebnis wird gestützt durch den Stellenwert, den das BVerfG den Ausschüssen zumisst. Das BVerfG nimmt an, die Ausschüsse würden aufgrund der ihnen zukommenden Aufgaben²¹ in die Repräsentation des Volkes durch das Parlament einbezogen.²² Diese Einbeziehung aber macht eine vollständige Integration der Ausschüsse und ihrer Mitglieder in die demokratische Legitimationskette unverzichtbar. Die demokratische Legitimation ist individuell für jedes Ausschussmitglied erforderlich²³ (und die Mitgliedschaft in einem Ausschuss endet dementsprechend mit dem Ausscheiden aus dem Landtag)²⁴, und bei den Ausschüssen als Kollegialorganen muss die personelle demokratische Legitimation grundsätzlich bei allen Mitgliedern bestehen, ihre Entscheidungen müssen der Gesamtheit der jeweiligen Mitglieder zurechenbar sein.²⁵ Zwar hat das BVerfG die Vermittlung personeller demokratischer Legitimation auch für solche Gremien der Exekutive²⁶ angenommen, die sich nur zum Teil aus unmittelbar demokratisch legitimierten Mitgliedern zusammensetzen;²⁷ gerade für Parlamentsausschüsse aber hat das Gericht deutlich gemacht, dass sich die unmittelbare, auf dem Wahlakt beruhende Legitimation der Abgeordneten „auf alle Aufgaben, Tätigkeiten und Befugnisse, die das Grundgesetz dem Bundestag zuweist“, bezieht. Der Untersuchungsausschuss sei „wie die Ausschüsse insgesamt“²⁸ ein Hilfsorgan des Bundestages und erhalte nicht die Stellung eines „selbständigen, unabhängig von der vorhandenen demokratischen Legitimation des Bundestages und seiner Mitglieder erst eigens demokratisch zu legitimierenden Organs“. Entscheidend für die

²⁰ Kotzur, in: Bonner Kommentar, Band 10, 174. Aktualisierung Sep. 2015, Vorbem. z. Art. 38–49 Rn. 49 (Hervorhebungen im Original).

²¹ Vgl. auch Geis, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Aufl. 2005, § 54 Rn. 42; Hopfe (Fn. 7), Art. 62 Rn. 10 m.w.N.

²² BVerfG, Urt. vom 16. Juli 1991, Az. 2 BvE 1/91, juris, Rn. 100; Urt. vom 22. Sept. 2015, Az. 2 BvE 1/11, juris, Rn. 93 mw.N.

²³ Allgemein zu Amtswaltern VerfGH NRW, Urt. vom 15. Sept. 1986, Az. 17/85, juris, Rn. 7, unter Berufung auf BVerfGE 38, 258, 271; 47, 253, 272, 275; 52, 95, 130.

²⁴ Winkelmann (Fn. 7), § 23 Rn. 32.

²⁵ Allgemein zu Kollegialorganen Sachs (Fn. 11), Art. 20 Rn. 40.

²⁶ Vgl. Linke (Fn. 6), Art. 43 Rn. 88.

²⁷ Vgl. Sachs (Fn. 11), Art. 20 Rn. 40 mit Fn. 148, unter Hinweis auf BVerfGE 93, 37, 67 f.; 107, 59, 88; VerfGH NRW NVwZ-RR 1998, 473, 475 f.

²⁸ BVerfG, Beschl. vom 1. Okt. 1987, Az. 2 BvR 1178/86 u.a., juris Rn. 99. Die Entscheidung bezog sich auf einen Untersuchungsausschuss, das BVerfG verallgemeinerte aber ausdrücklich für alle Ausschüsse.

Wahrung des Demokratieprinzips sei neben der Einsetzung des Untersuchungsausschusses durch das Plenum der Volksvertretung „die auf dem individuellen Berufsakt der Wahl beruhende demokratische Legitimation der Abgeordneten, die Mitglieder des Ausschusses sind“.²⁹

Die Beteiligung „fremder“ Abgeordneter an einem Fachausschuss des Landtages schmälerte darüber hinaus auch das in Art. 55 Abs. 1, Art. 56 Abs. 1 Satz 1 LV umfassend und ausschließlich angelegte Vertretungsrecht und die Vertretungspflicht des Landtages und seiner Abgeordneten („Der Landtag ist ...“, „Die Abgeordneten sind ...“; nicht: „Der Landtag und Abgeordnete der Länder Berlin und Sachsen ist ...“, „Die Abgeordneten Brandenburgs und Abgeordnete der Bundesländer Berlin und Sachsen sind ...“), da die Stimmen der brandenburgischen Abgeordneten in Abstimmungen des Ausschusses nicht mehr ihr ursprüngliches Gewicht hätten; wenn dieses ggfs. entsprechend der Anzahl der mitwirkenden „fremden“ Abgeordneten relativiert würde.³⁰)

bb) Beratende Mitgliedschaft fremder Abgeordneter in einem Ausschuss

Die genannten Verfassungsprinzipien stünden einer Mitwirkung „fremder“ Abgeordneter an einem nach Art. 70 Abs. 1 LV gebildeten Ausschuss hier vertretener Auffassung nach³¹ aus den im Folgenden dargelegten Gründen nicht nur dann entgegen, wenn ihre Rechtsstellung denen brandenburgischer Abgeordneter insoweit entspräche, sie also vollwertige, mit allen Antrags- und Stimmrechten ausgestattete Mitglieder des Ausschusses wären, sondern auch dann, wenn man ihnen ein bloßes Recht zur ständigen beratenden Teilnahme

²⁹ BVerfG, Beschl. vom 1. Okt. 1987, Az. 2 BvR 1178/86 u.a., juris, Rn. 98 f.

³⁰ Ähnlich, im Ausgangspunkt auf die Mitwirkungsmöglichkeiten der Abgeordneten abstellend, als Maßstab allerdings den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der Besetzung der Ausschüsse zu den Stärkeverhältnissen im Parlament heranziehend, Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Schleswig-Holstein, „Rechtliche Realisierbarkeit der Anträge Drs. 17/1894 sowie 17/1979“ vom 23. März 2012 (Umdruck 17/3895), S. 14 f. Ob dieser Grundsatz auch für den Fall der Beteiligung „fremder“ Abgeordneter an einem Ausschuss Anwendung findet (was logisch ausgeschlossen erscheint – er kann ja gar nicht umgesetzt werden) oder aber nicht vielmehr allein auf das Binnenverhältnis der jeweiligen Fraktionen eines Parlaments zu seinen Ausschüssen bezogen ist, kann hier dahinstehen. Auch ob mit einem doppelten Mehrheitserfordernis gearbeitet werden könnte, vgl. Art. 7 Abs. 5 des Staatsvertrages der Länder Berlin und Brandenburg über die Bildung eines gemeinsamen Bundeslandes (Neugliederungs-Vertrag), Anlage 1 zum Gesetz zu den Staatsverträgen über die Neugliederung der Länder Brandenburg und Berlin, GVBl. I 1995 S. 150, muss an dieser Stelle offenbleiben.

³¹ Großzügiger mglw. Linke (Fn. 6), Art. 43 Rn. 88, der, bezogen auf das Zitierrecht der Enquete-Kommission, jede „dezisive“ Mitwirkung parlamentsfremder Dritter in der Enquete-Kommission für unzulässig hält.

an den Sitzungen des Ausschusses mit Rede- und Fragerecht einräumte (was allerdings praktisch wohl kaum in Betracht käme).³²

Den Ausschüssen obliegt es zuvörderst, dem Plenum des Landtages im Rahmen der ihnen erteilten Aufträge Bericht zu erstatten und (Beschluss-) Empfehlungen auszusprechen (Art. 70 Abs. 3 LV, § 75 Abs. 1 vorlGOLT). Innerhalb ihres Aufgabenbereiches können sie sich jedoch auch aus eigener Initiative mit einer Sache befassen und dem Landtag Empfehlungen (Art. 70 Abs. 3 Satz 2 LV) unterbreiten, nach dem Geschäftsordnungsrecht sogar in der Form von Gesetzentwürfen (§ 75 Abs. 1 Satz 2, 3 vorlGOLT).

Sie haben damit erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten und der Arbeit der Ausschüsse kommt in der Parlamentspraxis ganz erhebliche Bedeutung vor allem im Prozess der Gesetzgebung zu, die auch in Verfassungsrechtsprechung und juristischer Literatur entsprechende Würdigung erfährt. Das Landesverfassungsgericht führt aus: „In der Ausschußarbeit besteht die intensivste Form der Mitwirkung des einzelnen Abgeordneten auf die von der Legislative zu treffenden Entscheidungen, weil diese in den Ausschüssen durch die Erarbeitung von Empfehlungen vorbereitet zu werden pflegen (s. § 76 Abs. I Geschäftsordnung des Landtages). Diese Empfehlungen sind zwar für das Plenum nicht verbindlich, formen jedoch gewöhnlich dessen Entscheidungen im wesentlichen vor (BVerfGE 44, 308, 318).“³³ Das BVerfG nimmt in ständiger Rechtsprechung an: „Der Ausschußarbeit kommt entsprechend der parlamentarischen Tradition in Deutschland eine besondere Bedeutung zu. Ein wesentlicher Teil der Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben des Bundestages wird durch die Ausschüsse wahrgenommen, die auf diese Weise in die Repräsentation des Volkes durch das Parlament einbezogen sind. Dies prägt den gesamten Bereich der parlamentarischen Willensbildung, weshalb grundsätzlich jeder Ausschuß ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln muss.“³⁴ Und in der verfassungsrechtlichen Literatur heißt es prägnant: „Der Bundestag versteht sich mindestens ebenso sehr als Arbeits- wie

³² Ob sich dies bereits dann ergibt, wenn man davon ausgeht, jedes organschaftliche Handeln eines Verfassungsorgans stelle eine Ausübung von Staatsgewalt dar, unabhängig davon, ob es sich um bloß vorbereitende Handlungen handle, vgl. *Sachs* (Fn. 11), Art. 20 Rn. 29, unter Berufung auf BVerfGE 8, 104, 114 (Volksbefragungen ohne bindende Wirkung als Mitwirkung der Bürger an der Staatswillensbildung), kann hier dahinstehen.

³³ VerfG Bbg, Urt. vom 20. Juni 1996, Az. 14/96 EA, juris, Rn. 30.

³⁴ BVerfG, Urt. vom 16. Juli 1991, Az. 2 BvE 1/91, juris Rn. 100; Urt. vom 22. Sept. 2015, Az 2 BvE 1/11, juris, Rn. 93 mw.N.

als Redeparlament, d.h. er verhandelt über 'Vorlagen' (§ 75 GOBT), insbesondere Gesetzentwürfe, meist erst nach deren eingehender Beratung in den zuständigen Fachausschüssen und auf der Grundlage dort erarbeiteter Beschlussempfehlungen. Hier liegt einer der Schwerpunkte der Arbeit der Abgeordneten.“³⁵

Wenn also die Ausschussarbeit die Gesetzgebung des Landtages wesentlich vorformt und die Ausschüsse in die Repräsentation des Volkes durch das Parlament einbezogen sind, kann eine Teilhabe „fremder“ Abgeordneter an den Ausschusssitzungen nicht von vornherein als verfassungsrechtlich unbeachtlich und damit nicht weiter rechtfertigungsbedürftig erachtet werden. Es dürfte vielmehr kaum zu bestreiten sein, dass einer permanenten Teilhabe „fremder“ Abgeordneter an allen Sitzungen des Ausschusses mit Rede- und Fragerecht ein anderer Stellenwert zuzumessen ist als etwa der sporadischen Teilnahme Dritter nur an einer bestimmten Ausschusssitzung, z.B. im Rahmen parlamentarischer Anhörungen (§ 81 vorlGOLT). Eine derartige institutionalisierte Teilhabe brächte die Möglichkeit einer beständigen diskursiven Einflussnahme auf die Willensbildung im Ausschuss mit sich, zumal wenn absehbar eine gleichmäßige Besetzung des Ausschusses mit brandenburgischen und „fremden“ Abgeordneten erfolgte. Damit aber würde de facto institutionalisiert erheblicher Einfluss von außerhalb auf die legislative Willensbildung genommen, so dass auch eine derartige Mitwirkung die Legitimation vom Volk ausgehenden staatlichen (parlamentarischen) Handelns beeinträchtigte.

b) Verhältnis des Ausschusses zur Landesregierung

Neben den vor allem auf das Gesetzgebungsverfahren bezogenen Aufgaben der Ausschüsse sind ihre Informations- und Kontrollbefugnisse in den Blick zu nehmen. Den Ausschüssen wird von Teilen der juristischen Literatur (allerdings eher zu weitgehend) das in Art. 56 Abs. 3 LV verankerte Auskunftsrecht zugesprochen,³⁶ und jedenfalls kann ein Drittel der Ausschussmitglieder gemäß Art. 66 Abs. 1 Alt. 2 LV, § 82 Abs. 1 vorlGOLT das Zitierrecht gegenüber den Mitgliedern der Landesregierung beanspruchen. Dieses aber dient der parlamentarischen Kontrolle der Landesregierung³⁷ und ist in der Verantwortlich-

³⁵ *Klein*, in: Maunz-Dürig, GG, Band 4, 85. EL 2018, Art. 40 Rn. 127.

³⁶ *Lieber* (Fn. 2), Art. 70 Ziff. 8; a.A. *Kirschniok-Schmidt*, Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, 2010, S. 91 f.; vgl. auch VerfG Bbg, Beschl. vom 20. Nov. 1997, Az. 12/97, juris, Rn. 31.

³⁷ *Magiera*, in: Sachs, GG, 8. Aufl., Art. 43 Rn. 1.

keit der Mitglieder der Landesregierung gegenüber dem Landtag und seinen Abgeordneten begründet³⁸. Ließe man eine Mitgliedschaft „fremder“ Abgeordneter in einem Ausschuss zu, würde das Zitierrecht des Art. 66 Abs. 1 Alt. 2 LV unzulässig erweitert, da Mitglieder der Landesregierung auf Antrag (da als Minderheitenrecht ausgestaltet ggfs. ausschließlich) „fremder“ Abgeordneter, von denen sie nicht legitimiert und denen sie deshalb nicht verantwortlich sind, vor einen Ausschuss zitiert werden könnten und ihnen dort Rede und Antwort stehen³⁹ müssten.⁴⁰

Die Problematik wird, soweit ersichtlich, in Judikatur und juristischer Literatur nicht oder allenfalls am Rande behandelt. Immerhin wird aber in Bezug auf das Zitierrecht der Ausschüsse des Bundestages (Art. 43 Abs. 1 GG) in der juristischen Literatur kontrovers diskutiert, ob dieses auch Enquete-Kommissionen zukommen kann. Dies ist vorliegend von Interesse, da den Enquete-Kommissionen auch Dritte angehören können, die nicht Mitglieder des Bundestages sind (für das brandenburgische Landesrecht ist dies in § 2 Abs. 1 EnKoG geregelt), sodass die verfassungsrechtliche Ausgangslage zu der der Besetzung eines Ausschusses mit fremden Abgeordneten vergleichbar ist. In der Diskussion wird gegen ein Zitierrecht der Enquete-Kommissionen vor allem eingewandt, anders als in Bezug auf die Ausschüsse des Bundestages bestehe keine Verantwortlichkeit der Mitglieder der Bundesregierung gegenüber einer zu Teilen aus Nichtparlamentariern bestehenden Einrichtung. Das Zitierrecht des Art. 43 Abs. 1 GG aber sei Ausdruck und Ausfluss dieser Verpflichtung.⁴¹ Dem Bundestag stehe es trotz seiner Organisationsgewalt und Verfahrensautonomie nicht zu, private Dritte ohne verfassungsrechtliche Ermächtigung, ohne Grundgesetzänderung und ohne wenigstens formal-gesetzliche Grundlage mit parlamentarischen Befugnissen gegenüber anderen Verfassungsorganen zu „beleihen“.⁴² Auch die Gegenansicht, die den Enquete-Kommissionen das Zitierrecht zugestehen möchte und zur Begründung zentral darauf verweist, diese seien als Fortentwicklung des parlamentarischen Untersuchungsrechts konzipiert,⁴³ nimmt zu anderen, „gemischten“ Ausschüssen

³⁸ *Klein* (Fn. 35), Art. 43 Rn. 36 f.; *Stern* (Fn. 6), S. 52.

³⁹ *Lieber* (Fn. 2), Art. 66 Ziff. 1.

⁴⁰ Ebenso Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Schleswig-Holstein (Fn. 30), S. 13.

⁴¹ *Klein* (Fn. 35), Art. 43 Rn. 54 m.w.N.; *Stern* (Fn. 6), S. 53 mit Fn. 56.

⁴² *Linke* (Fn. 6), Art. 43 Rn. 86.

⁴³ *Pieroth* (Fn. 11), Art. 43 Rn. 1; *Magiera* (Fn. 37), Art. 43 Rn. 3; ablehnend *Linke* (Fn. 6), Art. 43 Rn. 87.

(wie dem Richterwahlausschuss, Art. 95 Abs. 2 GG),⁴⁴ in denen nicht ausschließlich Bundestagsabgeordnete vertreten sind, an, diesen stehe das Zitierrecht nicht zu. Anderes soll nur dann gelten, wenn auch den übrigen Mitgliedern des „gemischten“ Ausschusses ohnehin ein eigenes Zitierrecht zusteht, wie etwa im Falle des Vermittlungsausschusses den Bundesratsmitgliedern.⁴⁵

Den nach Art. 70 Abs. 1 LV gebildeten Fachausschüssen werden aber die Untersuchungsfunktionen der Enquetekommissionen⁴⁶ (§ 1 Abs. 1, § 4 EnKoG) gerade nicht zugeordnet, so dass eine Rechtfertigung der dargestellten Erweiterung des Zitierrechts hierauf nicht gestützt werden kann.⁴⁷

II. Möglichkeiten der Zusammenarbeit des Landtages mit anderen Landesparlamenten

Eine Zusammenarbeit von Parlamenten im Bereich des Ausschusswesens findet bereits auf Landes- wie auch auf der Ebene des Bundes statt. In Schleswig-Holstein ist ein „gemeinsamer“ Ausschuss mit dem Land Hamburg gebildet worden, und der Bundestag ist eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit der französischen Nationalversammlung eingegangen.

Auf der Homepage des Landtages Schleswig-Holstein⁴⁸ heißt es:

„Der Ausschuss für die länderübergreifende Zusammenarbeit mit Hamburg ist am 17. November 2016 neu gebildet worden. Parallel dazu gibt es einen Ausschuss der Hamburgischen Bürgerschaft mit dem gleichen Aufgabenbereich. Beide Ausschüsse sollen

⁴⁴ Klein (Fn. 35), Art. 43 Rn. 58.

⁴⁵ Pieroth (Fn. 11), Art. 43 Rn. 1; Magiera (Fn. 37), Art. 43 Rn. 3; Linke (Fn. 6), Art. 43 Rn. 71.

⁴⁶ Hierzu Lieber (Fn. 2), Art. 73 Ziff. 1.

⁴⁷ Theoretisch könnte bei der Ausgestaltung eines gemeinsamen Ausschusses daran gedacht werden, das Zitierrecht ausschließlich auf die Mitglieder des Landtages zu begrenzen; vgl. zu Art. 43 Abs. 1 GG Linke (Fn. 6), Art. 43 Rn. 88. Ähnlich wird bzgl. der Mitwirkung von Nichtparlamentariern im Richterwahlausschuss (der keinen Ausschuss i.S.d. Art. 70 Abs. 1 LV darstellt) argumentiert: Obwohl damit eine ausreichende demokratische Legitimation der Wahl nicht bestehe, sei der Legitimationsmangel unschädlich, da durch die zahlenmäßige Zusammensetzung (vgl. Art. 109 Abs. 1 Satz 2 LV, § 12 Abs. 1 BbgRiG) gewährleistet sei, dass die nichtparlamentarischen Mitglieder bei gemeinsamer Stimmabgabe eine Entscheidung weder bestimmen noch blockieren könnten; Postier/Lieber, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 19 Rn. 8.

⁴⁸ <https://www.landtag.ltsh.de/ausschuesse/zusammenarbeit-sh-hh/>. Vgl. zu Hamburg <https://www.hamburgische-buergerschaft.de/fachausschuesse/7462040/ausschuss-zusammenarbeit-hamburg-schleswig-holstein/>

grundsätzlich gemeinsam tagen. Ein einziger Ausschuss mit Mitgliedern aus beiden Parlamenten ist aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich.“ Den Ausschüssen gehören je elf Abgeordnete an.⁴⁹ Nach telefonischer Auskunft der Verwaltungen des Landtages Schleswig-Holstein und der Hamburgischen Bürgerschaft existiert keine vertragliche Grundlage der Zusammenarbeit, maßgeblich sind allein die allgemeinen Regeln des jeweiligen, teilweise unterschiedlichen Geschäftsordnungsrechts (eine eigene Geschäftsordnung für den „gemeinsamen“ Ausschuss existiert dagegen nicht). Die Ausschüsse, die nach dem Prinzip der Spiegelbildlichkeit besetzt sind, tagen gemeinsam etwa drei- bis viermal im Jahr abwechselnd in Kiel und in Hamburg. Den Vorsitz der Sitzung führt prinzipiell der Vorsitzende des gastgebenden Ausschusses, wobei der Vorsitz in den Sitzungen auch wechseln kann, je nachdem, in welchem Land der jeweilige Tagesordnungspunkt seinen Schwerpunkt hat. Die Tagesordnung der Sitzung wird zwischen den Vorsitzenden der Ausschüsse abgestimmt, in der bisherigen Praxis handelt es sich um eigeninitiativ gesetzte Themen, nicht um Überweisungen aus den Parlamenten. An den Sitzungen nehmen auf Wunsch der Ausschüsse Vertreter der Landesregierungen teil (die Zitierrechte spielen in der Praxis keine Rolle). Die Ausschusssitzungen sind öffentlich; ein Ausschluss der Öffentlichkeit war bislang nicht erforderlich. Der „gemeinsame“ Ausschuss fasst keine eigenständigen Beschlüsse, die Regeln über die Beschlussfassung des jeweiligen Landes-Ausschusses bestimmen sich vielmehr nach den Geschäftsordnungen der beiden Länder.

Auf Ebene des Bundes ist eine Deutsch-Französische Parlamentarische Versammlung⁵⁰ gebildet worden. Hierzu heißt es auf der Homepage des Deutschen Bundestages:⁵¹

„Die Deutsch-Französische Parlamentarische Versammlung setzt sich aus 100 Mitgliedern zusammen, darunter 50 Abgeordnete des Deutschen Bundestages sowie 50 Abgeordnete der Assemblée nationale, die mindestens zweimal im Jahr abwechselnd in Deutschland und Frankreich tagen sollen. Die konstituierende Sitzung fand am Montag, 25. März 2019,

⁴⁹ Einsetzungsbeschluss vom 14. Sept. 2016, Drs. 21/5949, abrufbar unter Eingabe der Dokumentennummer „5949“ unter: <https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokumentennummer>.

⁵⁰ Zur Deutsch-Französischen Arbeitsgruppe zum Élysée-Vertrag, die aus je neun Mitgliedern des Bundestages und der Assemblée nationale besteht und die kein Ausschuss des Bundestages ist, vgl. *Linke* (Fn. 6), Art. 43 Rn. 80. Zum Ausschuss Deutsche Einheit, der allein ein Ausschuss des Bundestages war, jedoch gemeinsame Sitzungen mit dem gleichnamigen Ausschuss der ersten freigewählten Volkskammer der DDR durchführte, s. *Winkelmann* (Fn. 7), § 23 Rn. 9 mit Fn. 30 m.w.N.

⁵¹ <https://www.bundestag.de/dfpv>.

unter der Leitung von Bundestagspräsident Dr. Wolfgang Schäuble und des Präsidenten der Assemblée nationale, Richard Ferrand, in Paris statt. Grundlage dieser institutionalisierten Zusammenarbeit auf Ebene der Parlamente ist das Deutsch-Französische Parlamentsabkommen, das am 11. März 2019 von der Assemblée nationale und am 20. März 2019 vom Deutschen Bundestag verabschiedet worden ist. Das Parlamentsabkommen ist das Ergebnis intensiver Beratungen der Deutsch-Französischen Arbeitsgruppe, die am 22. Januar 2018 anlässlich des 55. Jahrestages der Unterzeichnung des Vertrages über die deutsch-französische Zusammenarbeit (Élysée-Vertrag) zu diesem Zweck eingesetzt worden war.⁵²

Dass ein (Landes-)Parlament andere Gremien als Ausschüsse und sonstige in der (Landes-)Verfassung aufgeführte Gremien einsetzt, an denen Außenstehende als Vollmitglieder beteiligt werden, ist verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen.⁵³ Da es sich bei diesen Gremien aber nicht um Ausschüsse nach Art. 70 LV handelt, kann eine nähere Betrachtung ihrer Voraussetzungen und Wirkmöglichkeiten im Rahmen der diesem Gutachten zugrundeliegenden Fragestellungen unterbleiben.⁵⁴

⁵² Zwischen dem Deutschen Bundestag und der Assemblée nationale ist ein „Deutsch-Französisches Parlamentsabkommen“ geschlossen worden, das u.a. die sachlichen Zuständigkeiten der Versammlung regelt und in seinem Art. 7 vorsieht, dass diese dem Deutschen Bundestag und der Assemblée nationale gemeinsame Entschlüsse vorschlägt. Die beiden Parlamente „befassen sich im Rahmen ihrer jeweiligen Verfahren durch ihre Organe zeitnah mit den von der Versammlung gefassten Beschlüssen und den Vorschlägen für gemeinsame Entschlüsse“. Darüber hinaus ist ein regelmäßiges Zusammenkommen der beiden Parlamente als „Gemeinsame Versammlung“ vorgesehen (Art. 9 des Abkommens). Auch die Präsidien und die Ausschüsse der Parlamente werden zur Zusammenarbeit aufgerufen (Art. 10 und 11 des Abkommens). Schließlich ist eine gegenseitige Teilnahme der Mitglieder der Ausschüsse für europäische Angelegenheiten an den Sitzungen des Ausschusses des jeweils anderen Parlaments (ohne Stimmrecht) vorgesehen (Art. 12 des Abkommens). Das Abkommen findet sich hier: https://www.bundestag.de/resource/blob/644916/6da7d188b3e235709e82d716689f9c9c/abkommen_deutsch-data.pdf.

⁵³ Linke (Fn. 6) Art. 43 Rn. 64; Winkelmann (Fn. 7), § 23 Rn. 50, unter Hinweis auf § 93a Abs. 5 GOBT.

⁵⁴ Auf der gesonderten verfassungsrechtlichen Grundlage des Art. 116 Abs. 2 LV sollte nach Art. 7 des Neugliederungs-Vertrages (Fn. 30) ein Vereinigungsausschuss gebildet werden, und gem. Art. 17 des Staatsvertrages zur Regelung der Volksabstimmungen in den Ländern Berlin und Brandenburg über den Neugliederungs-Vertrag, Anlage 2 zum Gesetz zu den Staatsverträgen über die Neugliederung der Länder Brandenburg und Berlin, GVBl. I 1995 S. 192, war ein gemeinsamer Wahlprüfungsausschuss gebildet worden (vgl. Gemeinsames Gericht der Länder Berlin und Brandenburg, Beschl. vom 16. Jan. 1997, Az. GemGer 1/96, LVerfGE 6, 11, 12). Die Regelungen lauteten (Auszüge):

„Artikel 7 Vereinigungsausschuß

(1) Nach Inkrafttreten dieses Vertrages bilden das Abgeordnetenhaus von Berlin und der Landtag Brandenburg einen je zur Hälfte aus Mitgliedern jedes der beiden Landesparlamente bestehenden ständigen gemeinsamen Vereinigungsausschuß. Die Mitgliederzahl legen die Präsidenten der beiden Landesparlamente einvernehmlich fest. Die Zusammensetzung der vom jeweiligen Landesparlament aus seiner Mitte gewählten Ausschußmitglieder muß dem Stärkeverhältnis seiner Fraktionen entsprechen; für die

Der Landtag könnte jedenfalls dem Vorbild Schleswig-Holsteins und Hamburgs folgen und einen Ausschuss zur Zusammenarbeit mit einem ebenfalls noch zu bildenden Pendant des Berliner Abgeordnetenhauses (oder des Landtages Sachsen) einsetzen, der mit diesem gemeinsame Sitzungen abhält. In einem solchen Falle wären die bisherige diesbezügliche Zuständigkeitszuweisung an den Hauptausschuss (§ 75 Abs. 2 vorlGOLT) sowie § 77 Abs. 6 vorlGOLT, wonach prinzipiell der Landtag Sitzungsort der Ausschüsse ist, anzupassen. Ein derartiger Ausschuss („Ausschuß Brandenburg-Berlin“) bestand im Übrigen bereits in den Jahren 1994 bis 1999.⁵⁵ Zuerst wohl mit Blick auf die Vereinigung der Länder Brandenburg und Berlin eingesetzt, wurde seine Aufgabenstellung nach deren Scheitern erweitert.⁵⁶ Nach Ablauf der 2. Wahlperiode wurde der Ausschuss nicht wieder eingesetzt.

III. Zusammenfassende Beantwortung der Fragen

Die Bildung eines „echten“ gemeinsamen Ausschusses im Sinne des Art. 70 LV, der sowohl mit Brandenburger Abgeordneten als auch mit Mitgliedern des Berliner Abgeordnetenhauses oder des Sächsischen Landtages besetzt ist, verstößt sowohl gegen Art. 70

Sitzverteilung ist das im jeweiligen Parlament für die Ausschußbesetzung geltende Verfahren anzuwenden. Der Vereinigungsausschuß soll einen ständigen Unterausschuß für Rechtsvereinheitlichung einsetzen, in dem jede Fraktion beider Parlamente mit mindestens einem Mitglied vertreten ist. (...)

(5) Beschlüsse des Vereinigungsausschusses zu Absatz 2 Satz 2 bedürfen jeweils der Mehrheit der Berliner und der Brandenburger Mitglieder. Im übrigen ist das Abstimmungsverfahren in der Geschäftsordnung des Vereinigungsausschusses festzulegen. (...)

„Artikel 17 Abstimmungsprüfung

(1) Zuständig für die Abstimmungsprüfung ist ein gemeinsamer Ausschuß beider Landesparlamente. Er besteht aus zehn Mitgliedern, die jeweils zur Hälfte von dem jeweiligen Landesparlament aus dessen Mitte gewählt werden. Dabei sollen die Fraktionen entsprechend ihrer Stärke berücksichtigt werden. Fraktionen und parlamentarische Gruppen, die nicht im Ausschuß vertreten sind, können jeweils ein beratendes Mitglied ohne Stimmrecht entsenden. (...).

Darüber hinaus kann auf den nach Art. 2 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag vom 26. April 2004, Staatsvertrages über die Errichtung gemeinsamer Fachobergerichte der Länder Berlin und Brandenburg, GVBl.I/04, (Nr. 13), S. 281, 283, errichteten Gemeinsamen Richterwahlausschuss hingewiesen werden, der allerdings keinen Ausschuss nach Art. 70 Abs. 1 LV darstellt.

⁵⁵ Einsetzungsbeschluss des Landtages vom 11. Okt. 1994, Drs. 2/7-B. Mit der Organisation der Zusammenarbeit mit dem entsprechenden Ausschuss des Berliner Abgeordnetenhauses wurde der Vorsitzende des Ausschusses beauftragt, Sitzung vom 9. Nov. 1994, Ausschußprotokoll 2/10. Der Ausschuss hielt 40 Sitzungen ab, vgl. Sitzung vom 30. Juni 1999, Ausschussprotokoll 2/1268.

⁵⁶ Beschluss des Landtages vom 22. Mai 1996, Drs. 2/2626-B. Hierzu hieß es: „Der Ausschuß hat künftig die Aufgabe, die grundsätzlichen Fragen der Zusammenarbeit zwischen Brandenburg und Berlin unter den veränderten Voraussetzungen zu erörtern, die parlamentarische Kontrolle der Kooperation der Landesregierungen zu leisten und die Zusammenarbeit der beiden Landesparlamente fachübergreifend zu koordinieren. Als erste Maßnahme sollte der Ausschuß die verfassungsrechtlichen und die politischen Möglichkeiten und Grenzen einer institutionellen Kooperation beider Landesparlamente und Landesregierungen klären.“

Abs. 1 LV, wonach der Landtag Ausschüsse „aus seiner Mitte“ bildet, als auch gegen die Verfassungsprinzipien der Demokratie, der Volkssouveränität und der Repräsentation des brandenburgischen Volkes durch den Landtag. Verfassungsrechtlich unbedenklich wäre eine Zusammenarbeit zwischen eigenständig von den jeweiligen Landesparlamenten gebildeten Ausschüssen, wie sie bereits zwischen den Ländern Hamburg und Schleswig-Holstein praktiziert wird. Hier tagen mehrmals im Jahr zwei je gesondert von den beiden Parlamenten gebildete Ausschüsse gemeinsam. Ihre Tätigkeit und das Verfahren richtet sich dabei ausschließlich nach dem (Geschäftsordnungs-)Recht des jeweiligen Landes. Einer (staats-)vertraglichen Grundlage bedarf es hierfür nicht.